

Alain Bouvier
Marie-Caroline Missir
Jean-Pierre Obin

Management et éducation, deux univers à réconcilier
(Article paru dans Administration et éducation n° 135, 2012)

Ce texte à trois voix vise à apporter des éléments de réponse à la question des impossibles rapports entre management et enseignement, entre les sciences de gestion et les sciences de l'éducation. Notre ambition est de dégager quelques idées et de formuler certaines interrogations parfois dissimulées derrière de fausses évidences. Les trajectoires professionnelles d'Alain Bouvier et de Jean-Pierre Obin, scientifiques d'abord, consacrées à la formation des maîtres et à de hautes responsabilités publiques ensuite, ont été proches et parallèles pendant plus de trente ans ; et dans une curieuse géométrie, elles se sont croisées à plusieurs reprises. Ces entretiens avec Marie-Caroline Missir et son regard aigu de journaliste spécialiste du fonctionnement de notre École, leur donnent l'occasion de tenter de distinguer derrière leurs personnes ce qui les différencie (la question de l'enseignement pour Jean-Pierre Obin, celle du management public pour Alain Bouvier) et ce qui les réunit (la reconnaissance de l'importance des niveaux de décisions et de régulations au cœur de la sphère publique).

Cela les conduit à distinguer les visions technicistes privilégiant les recettes, les tours de mains, les routines du pilotage politique et stratégique à moyen et long termes, et donc à dégager une problématique commune : ces deux éléments, plutôt que de s'opposer, ne peuvent-ils (ne doivent-ils ?) plutôt se conjuguer, dans une perspective de conduite du changement, à travers un management par le sens ? Se dégage alors une question, que nous allons tenter de développer : une rencontre est-elle possible entre le monde enseignant et l'idée de management public ? Entre la conduite libre de la pédagogie dans la classe et le souci d'un pilotage d'ensemble soumis à des contraintes institutionnelles et environnementales ? Qui peut décider où est l'intérêt général ? Une corporation ou une partie de la société est-elle légitime à le faire ? Ou, en France, cela revient-il aux élus de la Nation ?

MCM
Comme toute organisation, l'établissement scolaire est confronté à cette question : comment faire travailler ensemble des individus différents et les amener à un objectif commun : la réussite des élèves. Or, n'est-ce pas précisément la définition du management ? Pourquoi alors les deux termes de management et d'enseignement semblent-ils relever de deux univers si éloignés l'un de l'autre, voire totalement étrangers ?

JPO

Le mot « étrangers » me semble bien approprié. A tel point qu'on pourrait parfois qualifier de « xénophobes » les jugements à l'emporte-pièce et les caricatures qui circulent chez certains gestionnaires comme chez certains enseignants ! Un vrai choc de cultures ! N'a-t-on pas entendu, par exemple, il y a quelques années, un grand administrateur expliquer que dans l'éducation nationale la pédagogie était secondaire, puisque le fondamental selon lui était de parvenir à mettre un professeur devant chaque classe.

Je discerne deux grandes raisons à cette situation, toutes deux de nature culturelle et ancrées dans une histoire particulière, celle de l'enseignement secondaire d'une part et celle du management de l'autre.

2/13

2

L'enseignement secondaire public est directement issu de la tradition universitaire, et jusqu'aux années 1960 ses professeurs revendiquaient ce titre. Or cette tradition, issue des universités médiévales, est celle d'une corporation ; autrement dit d'une organisation qui disposait alors d'un monopole professionnel et de « franchises » par rapport aux juridictions civiles et religieuses, et qui s'auto recrutait, s'autogérait et s'auto évaluait. Le caractère rétif de la profession par rapport à l'autorité politique ne s'est jamais démenti depuis deux siècles. De même, la fameuse « liberté pédagogique » des enseignants, bien que solidement encadrée par les articles L912-1, L912-1-1 et L311-3 du code de l'éducation, reste une réalité à laquelle se heurtent souvent les parents d'élèves et les chefs d'établissement. Le génie de Bonaparte

lorsqu'il créa le lycée, fut d'instituer avec le provisorat et le rectorat un ordre administratif parallèle et indépendant de l'ordre pédagogique, mais de confier symboliquement leur responsabilité à des universitaires. Aujourd'hui encore, on voit quelle levée de boucliers provoque chez ceux-là mêmes qui dénoncent sans relâche l'autoritarisme des « petits chefs » et leur propension à intervenir dans le domaine de l'enseignement, la moindre tentative d'entamer le monopole du recrutement des personnels de direction parmi les enseignants. Il est vrai que l'histoire et la culture enseignantes ne se limitent pas à celles du Secondaire. Le Primaire et l'enseignement technique ont des traditions qui ne doivent rien à l'université et disposent de figures d'autorité unifiées, à la fois pédagogiques et administratives, avec l'inspecteur primaire pour l'un et le chef des travaux pour l'autre. Du moins jusqu'à ce que l'ordre universitaire leur impose, à partir de 1975, son hégémonie culturelle. Aujourd'hui l'université a triomphé, les instituteurs sont devenus « professeurs des écoles » et les professeurs d'atelier passent comme les autres cinq ans à l'université.

La seconde raison de l'étrangeté réciproque des deux univers tient à l'histoire du management, une idée issue de la révolution industrielle et du monde de la production. Bien sûr les théories se sont multipliées depuis lors, et il est aujourd'hui difficile de discerner l'unité de la raison managériale. Il existe cependant selon moi deux idées qui transcendent la diversité des écoles de pensée, celles de rationalité et de technicité : d'une part on peut comprendre, analyser ce qui se passe dans une organisation et en proposer une forme plus rationnelle au service d'une stratégie explicite et formalisée, et d'autre part on peut concevoir des méthodes, des techniques, des outils plus efficaces au service de cette stratégie et de cette nouvelle forme d'organisation. Autrement dit, le postulat commun est qu'existe la possibilité d'une science et de techniques du management. C'est précisément ce à quoi résiste, non pas l'éducation nationale ni même le monde de l'enseignement mais plus précisément l'acte éducatif, la pédagogie et le monde de la classe. J'y vois trois raisons objectives.

La première tient, si l'on suit sur ce point Hannah Arendt, à l'autorité éducative, une forme d'autorité, selon la philosophe, qui n'a rien à voir avec ses autres formes. Autrement dit, il existerait une rupture fondamentale entre l'organisation de la pyramide hiérarchique et ce qui se passe dans la classe. C'est ce qu'Henry Mintzberg a très bien vu en caractérisant l'établissement scolaire comme une « bureaucratie professionnelle », une forme d'organisation où la réalité du pouvoir sur la « production » (les apprentissages des élèves) est entre les mains des enseignants et non de la direction¹ ; ou encore lorsqu'Agnès van Zanten compare l'organisation scolaire à « une boîte à oeufs » faites de cellules pédagogiques étanches.²

La seconde raison tient aux dimensions psychologique et sociologique de l'acte éducatif ; et en conséquence à la double limitation de la rationalité de ses acteurs, élèves et enseignants, par leur inconscient d'une part (Freud) et par leur habitus de l'autre (Bourdieu). Inconscient et habitus, deux concepts qui, si on postule leur efficacité, limitent en effet sérieusement la place

1 H. Mintzberg, *Structure et dynamique des organisations*, Editions d'organisation : Paris, 1982
2 A. van Zanten, Equipe de direction, équipe enseignante, *Administration et éducation* 127, 2010
3/13

3

de la liberté et de la volonté des acteurs, et donc la possibilité d'une transparence et d'une maîtrise des processus d'apprentissage.

Enfin la dernière raison, plus empirique, est la difficulté à définir une pédagogie plus efficace, à repérer de « bonnes pratiques », à procéder au « benchmarking » des méthodes et des techniques d'apprentissage. La conclusion de l'étude de Georges Felouzis me semble claire de ce point de vue : c'est bien davantage l'éthique professionnelle de l'enseignant (son regard sur les élèves, sur la matière enseignée et les finalités de son engagement) que ses procédés pédagogiques qui fondent la réussite des élèves.³

Je m'interroge enfin sur un management du système éducatif qui se cantonnerait à l'organisation efficiente des moyens sans jamais se poser la question des fins. « Piloter le paquebot Education » certes, mais pour le conduire où ? Ce pilotage technique, sans cap politique évident, sans « grand récit » dégageant un avenir, et qui laisse le navire dériver au gré des dynamiques sociales et des courants idéologiques dominants, n'est-ce pas ce que l'on

observe depuis la dernière grande réforme, celle du collège unique ?

AB

En écho à ces propos de Jean-Pierre Obin, je crois que ce serait une illusion de voir le système éducatif français comme une pyramide hiérarchique, bien que ce soit une vue de l'administration centrale et parisienne. La relation entre le « sommet », le ministre pour faire simple, et le « bout de la chaîne », chacun des 850 000 enseignants protégés de tout par leur « autonomie pédagogique » et leurs pratiques individuelles libérales, est très faible. Il n'existe aucun rendu de comptes à leur niveau. En fait, la pyramide administrative s'arrête aux chefs d'établissement pour le second degré et aux inspecteurs de l'éducation nationale pour le premier degré. Au niveau opérationnel, cela ne ressemble en rien à une « pyramide », sauf pour la partie supérieure. L'organisation s'apparente plutôt à ce que les québécois nomment une « galette » : un très grand nombre d'acteurs, parfois plusieurs centaines, placés sous l'autorité directe d'un responsable de proximité au pouvoir formel symbolique mais en fait très limité.

Une approche par le management amène à se poser la question des résultats obtenus : de quoi parle-t-on ? Quelle est leur nature ? Peuvent-ils se prêter à des mesures ? Faut-il se limiter au registre cognitif des apprentissages ? Discerne-t-on des liens entre méthodes pédagogiques et résultats ? Un dogme pédagogique français qui pousse à l'obscurantisme, voire à l'*omerta*, affirme, sans preuve à l'appui, que toutes les méthodes pédagogiques se vaudraient (sous entendu, dans « sa » classe, un enseignant peut faire ce qu'il veut comme il le veut et sans en rendre compte à quiconque, surtout pas à ses collègues), alors que des méta-recherches montrent qu'il n'en est rien et que s'il n'existe pas de méthode qui serait supérieure à toute autre, certaines sont nocives par leurs effets pervers (comme certains médicaments) ou ne conviennent qu'à des catégories d'élèves, en gros ceux qui apprennent seuls ou presque (ou aidés par leur famille)⁴, notamment, en France, ceux des milieux dits « bobos ». Les débats français sur l'apprentissage de la lecture ou sur la coupure entre école maternelle et école primaire illustrent ces remarques : les considérations idéologiques ou corporatistes sont maquillées en propos d'apparence scientifique.

Dans un pays républicain et centralisé avec un système éducatif de la taille du nôtre (12 millions d'élèves), il s'agit de faire passer la volonté politique du Parlement et du Gouvernement à travers la puissante et lourde technocratie (au sens de Henry Mintzberg). Se pratique un management sur un mode ancien, à travers la voie hiérarchique descendante. Il repose sur la publication d'un nombre considérable de circulaires détaillées et tatillonnes, sur

3 G. Felouzis, *L'efficacité des enseignants*, PUF : Paris, 1997

4 Cf. Effets des pratiques pédagogiques sur les apprentissages, *Dossier d'actualité, veille et analyse*,

N°65,

septembre 2011, Lyon, Ifé.

4/13

4

des sujets variés à l'infini, ignorant les enseignements de Michel Crozier ; si l'on ne change pas la société par décret, on ne modifie pas plus le système éducatif par circulaires. Leur nombre considérable reflète la faiblesse intellectuelle de la pensée du sommet stratégique. Les écoles, les collèges et les lycées, nécessitent et méritent un management d'une toute autre nature, un « management de proximité » par le sens⁵, qui doit veiller, dans une conception globale de l'action, à croiser au mieux les multiples paramètres à considérer : environnement, partenaires et parties prenantes, ressources humaines, avancées de la pédagogie et des programmes, politique académique (à travers le projet de l'académie, là où il en existe un), ressources technologiques, règles administratives (dont les programmes), contraintes financières... Si au niveau national et en partie aux niveaux intermédiaires, seules comptent les normes et le respect de la réglementation (je distingue là une certaine conception de « l'administration à la française »), au niveau du terrain, la particularité territoriale prime ainsi que l'atteinte de résultats, modestes et peu explicites pour les uns, ambitieux et affirmés pour d'autres : c'est ce qui distingue entre eux les circonscriptions comme les établissements secondaires. Les routines de la technocratie qui « administre », tentent vainement de s'imposer, de se plaquer artificiellement sur l'embryon de culture du « management public »

qui émerge lentement et empiriquement depuis vingt ans au niveau « du terrain » comme disent les pédagogues, des « opérateurs » comme on l'exprime en sciences de gestion. On peut identifier là le « choc des cultures » évoqué par Jean-Pierre Obin. C'est une façon de dire que le système scolaire français évolue à un rythme lent. Parti d'une organisation bureaucratique (au sens de Max Weber), impersonnelle, pilotée par les normes, sorte de congrégation laïque tentant d'être étanche à un extérieur qu'il juge menaçant, il se dirige vers une organisation professionnelle dotée d'une nouvelle éthique, plus explicite, se préoccupant des résultats obtenus et notamment des compétences individuelles et collectives aussi bien des élèves que des acteurs. C'est un horizon à vingt ans qui se dessine.

Les différents niveaux de management et de régulation du système scolaire posent d'autres questions importantes : qui peut, qui doit se soucier de l'efficacité ? De l'efficience ? De l'équité (point faible du système français par rapport aux autres pays développés) ? Comment s'emparer de ces questions ?

Sur le terrain, les pédagogues réclament que leur responsable de proximité pratique un management par le sens et par les fins, alors que ceux-ci sont poussés par une hiérarchie, d'autant plus zélée qu'elle est loin du sommet, d'opter pour un pilotage par les normes administratives et financières. On comprend les tensions vives auxquelles sont soumis les cadres intermédiaires. Ils les transmettent en partie aux enseignants, contribuant à générer du *stress*, du malaise, une perte d'identité professionnelle qui ont bien d'autres sources. Sans un travail pédagogique (d'ingénierie au sens de la pédagogie des adultes) adapté et assuré par les responsables de proximité, quitter un certain confort d'une organisation bureaucratique distante des acteurs, ne connaissant que des statuts, pour s'orienter vers une organisation professionnelle encore à inventer et à construire avec une nouvelle éthique, est une situation génératrice de craintes multiples et sans doute légitimes. Au-delà des discours de façade convenus, il n'est aisé pour personne de s'éloigner de protections corporatistes pour se centrer désormais sur les apprentissages des élèves et ce qui peut contribuer à les améliorer.

Enfin, il faut distinguer dans nos propos deux types de management public auxquels nous pouvons nous référer : d'une part le management formel traduit en projets collectifs, plans d'actions, mesure de résultats, régulations, communication, évaluations, rendu de comptes, *benchmarking*, entretiens de carrière, gouvernance... et d'autre part le management empirique qui cache son nom, pratiqué de fait dans les unités opérationnelles, à la satisfaction de la

5 Cf. S. Trosa et A. Bartoli (2011) : *Le management par le sens au service du bien public*, collection Profession

cadre service public, Poitiers, Scéren-CNDP

6 Cf. les travaux du Haut conseil de l'éducation : www.hce.education.fr

5/13

5

majorité des enseignants. Il peut être assimilé à une simple compilation d'actions individuelles, menées par des acteurs pratiquant, de fait, (même s'ils s'en défendent), une forme de libéralisme pédagogique sans rendu de compte alors qu'ils sont fonctionnaires de l'État. Je reformulerais ainsi notre question de départ : une rencontre est-elle possible entre le libéralisme pédagogique individuel empirique (certes, ancré sur des valeurs, mais fermé à la hiérarchie de proximité, aux parents et surtout aux autres enseignants) et un management collectif par le sens et les résultats, articulé au territoire, s'appuyant sur une éthique professionnelle et sur la recherche ?

MCM

Ne pensez-vous pas que le management public, tel qu'il a été pratiqué par l'Éducation nationale ces dernières années a été dévoyé jusqu'à susciter de la défiance chez les enseignants ?

JPO

Voilà une question bien politique, mais peut-on y échapper ? Vous parlez de défiance, de dévoiement, je vais reprendre ces mots.

La défiance entre les enseignants et l'État a toujours existé, en tout cas dans le Secondaire, où elle est consubstantielle au caractère corporatif de l'ordre universitaire, de tout temps attaché à ses « franchises » (ses libertés) et refusant tout principe extérieur d'autorité, qu'il soit

d'Eglise ou d'Etat. Mais aujourd'hui cela dépasse la défiance, et je crois qu'on peut parler d'une franche hostilité alliée à une forme de désespérance. Ainsi, si l'on en croit la dernière enquête réalisée en 2008 pour le ministère, ce sont 93 % des enseignants (!) qui attestent de « la réalité du malaise véhiculé par la presse et les médias ». Un malaise dont les causes principales sont, selon les intéressés, « la non-prise en compte des difficultés concrètes du métier » et « la dégradation de l'image des enseignants dans la société », deux éléments dont ils rendent sans doute largement leur ministère responsable.⁷

Car aujourd'hui, à ce socle ancien de défiance de la corporation enseignante vis-à-vis de toute autorité extérieure, s'ajoutent l'amertume et le ressentiment provoqués par les nouvelles formes du management public, en particulier la RGPP et la GRH (acronymes tout aussi absconds pour un enseignant que le sont CPE ou CDI pour un inspecteur des finances).⁸ Les enseignants s'accordaient hier fort bien des formes traditionnelles du management public. Le gouvernement des établissements et des personnels fondé sur « la publication d'un nombre considérable de circulaires détaillées et tatillonnes », comme l'écrit Alain Bouvier, avait pour la corporation au moins deux avantages. D'abord, ces textes garantissaient l'égalité de traitement de tous ses membres, quels que soient leur lieu et leurs conditions d'exercice, ZEP ou centre ville bourgeois par exemple. Ensuite, ils portaient essentiellement sur des normes formelles et non sur des objectifs et des résultats ; ils rendaient ainsi difficile d'en évaluer les effets, et impossible toute mesure et donc toute influence de l'efficacité professionnelle dans le déroulement des carrières. Autrement dit ce management garantissait la pérennité de l'égalité dans les fonctions et de l'ancienneté dans la compétition comme seuls principes de justice entre membres de la corporation.

Alain Bouvier appelle de ses vœux un management public qui viserait l'efficacité et l'équité du système éducatif et où les acteurs, de la base au sommet, seraient mobilisés sur ces principes cardinaux. Il observe que, sur le terrain, les pratiques managériales empiriques qui émergent livrent ces principes à la contingence des éthiques individuelles (le « libéralisme pédagogique » des enseignants, écrit-il). Efficacité (c'est-à-dire bonne utilisation des fonds

7 P. Gambert et J. Bonneau, *Enseigner et collègue et en lycée en 2008*, enquête du cabinet TMO pour la Direction

de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

8 Révision générale des politiques publiques et Gestion des ressources humaines

6/13

6

publics) et équité (autrement dit justice sociale) ne sont pourtant pas des principes illégitimes s'agissant d'un service public ! Je ne peux m'empêcher de penser que les enseignants pourraient très bien comprendre qu'on leur demande de changer et de faire des efforts pour ces causes supérieures, si on leur présentait de le faire dans le cadre d'un projet politique digne de ce nom, porteur à la fois de développement économique et de justice sociale. A la place de quoi l'on a vu se développer une paralysie du politique à partir de 1975 et de la décision tragique d'unifier le collège en le coupant de l'école primaire et en l'agrégeant au lycée ; avec pour conséquence l'emprise croissante de la technocratie. Plus récemment on a vu ainsi la RGPP se réduire à une politique brutale de diminution des moyens – la suppression uniforme d'un poste sur deux libérés par départ à la retraite- et la GRH se résumer à la suppression de la formation des enseignants et à une tentative de confier aux chefs d'établissement la mise au pas des professeurs.

C'est pourquoi le mot de dévoilement utilisé par Marie-Caroline Missir me semble bien adapté. Des principes légitimes de gouvernement de l'éducation nationale (l'efficacité nécessaire au développement économique, l'équité au service de la justice sociale) ont été proprement dévoyés par une mise en œuvre technocratique aveugle, appuyée sur une « orientation politique » marquée par l'impuissance et le cynisme.

Cette orientation repose à la fois sur une idéologie paresseuse et une représentation erronée du monde enseignant. Commençons par cette dernière. La plupart des hauts fonctionnaires, de même que certains hommes politiques qui nous ont gouvernés tiennent les enseignants pour de fieffés conservateurs, résistants ataviques à tout changement, crispés sur leurs privilèges, et organisés dans de puissants syndicats rompus à la cogestion et capables de mettre en échec

tout projet gouvernemental n'ayant pas leur aval. L'éducation nationale est réputée non réformable. On ne se bouscule pas à la sortie de l'ENA pour y faire carrière, ni parmi les futurs présidentiables pour y enrichir son CV ! Voilà pour la représentation. Quant à l'idéologie, la conviction néolibérale en matière éducative est que l'Etat doit peu se mêler d'éducation, en laissant le traitement aux familles et la régulation au marché. Comme pour les entreprises, qui n'innovent et ne font des gains de productivité que soumises aux contraintes de la concurrence, la qualité de l'éducation résulterait de la rivalité entre établissements. La contrainte financière serait en conséquence le moyen le plus efficace d'amener le système, puisque non réformable par le haut, à se transformer par lui-même, « de l'intérieur », ou bien à disparaître : *To starve the beast* (il faut affamer la bête) proclamait Ronald Reagan en guise de doctrine de management public ; *dégraïsser le mammoth* avait traduit Claude Allègre. Si, à Bercy et rue de Grenelle, nos Médecins de Molière sont parvenus ainsi, par saignées successives, à réduire légèrement ses coûts, ni l'efficacité ni l'équité du système éducatif français ne sont sorties renforcées de ce « management par le stress » comme on pourrait le nommer, ainsi que l'attestent des études fondées sur les enquêtes Pisa de l'OCDE. Ce qui est vrai pour notre pays l'est aussi pour tous ceux qui ont entrepris des politiques de libéralisation et de mise en concurrence des établissements, notamment par la suppression de la carte scolaire et le libre choix de l'école par les parents, et qui n'en ont tiré aucun bénéfice en termes de qualité, et encore moins d'équité.⁹

Reste à examiner, hors de cette conjoncture particulière, la question plus fondamentale posée par Alain Bouvier : une rencontre peut-elle devenir possible entre le monde enseignant et l'idée de management, de pilotage collectif ? Et à quelles conditions ? J'en discerne deux. La première est peut-être de mieux comprendre ce monde enseignant, d'être capable d'en produire une analyse plus nuancée et plus complexe que les jugements abrupts (et globalement contradictoires) qui accablent les professeurs : conservateurs pour les uns, libéraux pour les autres, socialistes voire gauchistes pour d'autres encore ! Aucun de ces

9 A. van Zanten et J-P. Obin, *La carte scolaire*, PUF : Paris, 2010

7/13

7

jugements ne manque en son domaine de pertinence, mais il reste à les articuler dans une compréhension globale d'un monde professionnel qui ne peut s'appréhender que dans la profondeur de son histoire et dans la variété de sa culture. Comment, par exemple, comprendre la vigueur du corporatisme enseignant sans observer qu'il repose certes sur une base historique ancienne (l'ordre universitaire médiéval) mais aussi sur une base objective actuelle : le besoin de solidarité et d'aide mutuelle d'un métier particulièrement éprouvant ? Or ce besoin ne peut se résoudre dans la proximité, car la classe est le lieu d'une expérience difficilement partageable, celle de l'évaluation permanente du professeur par ses élèves ; la réponse s'est donc organisée au niveau de la profession dans son ensemble. Comment comprendre aussi le double soupçon de conservatisme et de progressisme, si l'on ne voit que l'essence même du métier est de transmettre l'héritage du passé (la connaissance) et de faire ainsi de ceux qui l'exercent des « conservateurs du monde » selon le mot de Hannah Arendt ? Mais qu'en même temps la relation aux élèves est orientée par l'avenir, leur avenir et donc par l'idée de progrès, leurs progrès ? La classe est ainsi le lieu du présent où le représentant du passé (l'enseignant) s'adresse à ceux de l'avenir (les élèves). Ces singularités sont telles, et tellement fondamentales, que toutes les tentatives établies de ranger les enseignants dans les cases habituelles de l'ordre socioéconomique (cadres, ingénieurs, experts, artisans, OS...) me semblent vaines et surtout dangereuses car profondément erronées.

La seconde condition d'une rencontre possible entre le monde enseignant et la préoccupation d'un réel management public de l'éducation me paraît être l'approfondissement de notre démocratie. Aucun démocrate ne peut en effet se satisfaire d'une situation où le politique abdique de sa responsabilité (tracer et proposer des orientations) au profit de préoccupations purement gestionnaires, donnant ainsi un poids excessif à la technocratie nationale et à l'administration locale de la logistique ; où les gouvernants abandonnent les ambitions du gouvernement au profit du seul souci de la gouvernance, pour reprendre une expression de Marcel Gauchet. Aucun ne peut non plus se satisfaire de voir les deux plus lourdes institutions

publiques en termes budgétaires, l'éducation et la santé publique, fonctionner comme des « bureaucraties professionnelles » (au sens de Mintzberg), où les « opérateurs », enseignants et médecins, sont seuls maîtres des procédures (la pédagogie, les soins) et, partant, des objectifs et des résultats. Notre démocratie restera inachevée tant que ces débris de l'Ancien Régime viendront disputer à la représentation nationale, à l'Etat et à la société la légitimité de dire l'intérêt général. Avec un grand projet politique pour l'Ecole, il serait possible de remettre les technocrates à la place qu'ils n'auraient jamais dû quitter, celles d'experts, et de placer les chefs d'établissement à la tête de la pédagogie (et pas de la seule logistique). Réassumer la fonction politique, ce serait être capable de donner du sens à l'efficience et à l'équité, et en particulier du sens pédagogique, dans la classe. C'est à ce prix que les enseignants pourraient ne plus avoir le sentiment d'être devenus des boucs-émissaires, désignés comme seuls responsables du piètre fonctionnement de l'école publique ; et, se mobilisant pour une « grande cause », ils pourraient avoir l'espoir de pouvoir mettre de nouveau en cohérence leurs idéaux politiques et leurs investissements professionnels.

AB

Ce qui me frappe le plus dans beaucoup de propos publics tenus ici ou là, c'est l'absence des élèves (qui sont pourtant des évaluateurs potentiels), des parents, des parties prenantes, de la société civile, et même, d'une certaine façon des acteurs eux-mêmes dans leurs singularités, comme si l'on pouvait en rester à une approche impersonnelle, fermée aux influences externes, seulement statutaire, très marquée par l'idéal bureaucratique de Max Weber. Comme s'il n'y avait pas matière à débattre du rôle de l'Etat en général : prescripteur et/ou régulateur ? Et en particulier pour les questions d'éducation. Or, pour moi, les difficultés que rencontre le système éducatif français actuellement tiennent beaucoup à sa grande autarcie

8/13

8

qu'il défend à cor et à cri. Là, sans doute, réside la source de l'opposition du milieu pédagogique à tout développement d'idées inspirées du management, fut-il public ; car, par essence, le management joue sur toutes les variables, notamment stratégiques et pousse à prendre en compte pour les projets ou les contrats toutes les dimensions, les rapports à l'environnement, au monde social, économique et culturel au sein desquels agissent les établissements scolaires. Bref, tient compte des autres.

Je ne trouve pas que le milieu enseignant se soit organisé en tant que profession. En groupes de pression, oui. Il se complait seulement à affirmer par des comptines dont on aurait perdu le sens, une singularité qu'il ne décrit jamais en détail par rapport aux autres métiers. Sans doute s'approche-t-il très lentement de cette « bureaucratie professionnelle » que cite souvent Agnès van Zanten. Ce mouvement, certes observable, est de faible envergure. De fait, même s'il s'en défend, le milieu pédagogique se complait dans la protection bureaucratique et souvent la stricte défense « d'avantages acquis ». Il se montre moins professionnel que le secteur hospitalier qui a évolué en trois ou quatre décennies, notamment dans ses rapports à la recherche et à la professionnalité (capitalisation des savoirs pratiques). Les enseignants ne semblent pas encore acquis aux logiques professionnelles qui se préoccupent de politique publique, d'objectifs et d'évaluation des résultats des actions qu'ils conduisent, dans une logique de développement professionnel, de perfectionnement. Je n'ose même pas évoquer ici les systèmes apprenants¹⁰ ! Peut-être à contre-courant d'idées répandues, je crois que l'emprise de la lourde technostructure (un peu plus de 3 000 personnes au niveau central et 20 000 dans les 30 rectorats) est toujours en expansion, avec la complicité objective des principales organisations syndicales qui y participent. La recherche obsessionnelle de la seule égalité formelle sur tous les sujets conduit à n'agir que pour sauver les apparences, ce que font les pouvoirs politiques en termes de communication et les partenaires sociaux à travers leurs demandes de toujours plus de réglementation entrant dans le moindre détail. Et pourtant aujourd'hui, il est devenu inévitable de prendre en compte les « effets établissements » (40 ans déjà qu'ils furent mis en évidence), les « effets classe » et les « effets maîtres »¹¹. Certes, en France (ce n'est pas général sur la planète), le milieu enseignant souffre de son image dans la société, dégradée depuis au moins 30 ans. Pourquoi ne s'interroge-t-il pas sur les raisons profondes de cette évolution ? Peut-il se contenter d'affirmer que la faute en

revient aux seuls pouvoirs publics ? Que l'enfer, c'est l'autre ? Comment l'État pourrait-il intervenir pour changer l'image dans la société d'un groupe aussi nombreux ? Pourquoi reporter sur l'État la défiance ressentie de la part des parents et de la société civile qui l'exprime auprès des 500 000 élus locaux que compte notre pays ? En termes de conduite de changements, le management de proximité n'a-t-il pas là un rôle important à jouer ? Pour aller plus loin dans ces réflexions sur le rôle du management de proximité, j'ajouterais volontiers une remarque. Comprendre le métier d'enseignant aujourd'hui ne peut se faire à l'échelle d'un seul pays : le familial aveugle ; les routines font obstacle à la pensée critique. Comme vient de le montrer le récent colloque national (en fait, international) de l'AFAE à Strasbourg¹², le principal intérêt de la rencontre avec les acteurs des autres pays n'est pas seulement dans les comparaisons sur les résultats, toujours limitées dans leurs portées. Ces occasions offrent surtout la possibilité de pouvoir aborder le sujet des pratiques pédagogiques effectives et sortir de carcans intellectuels qui limitent la pensée, par exemple sur la question des rythmes scolaires, sujet toujours à des controverses hypocrites en France. Pourquoi ne l'aborde-t-on jamais en termes de temps annuels, aussi bien pour les élèves que pour les

10 A. Bouvier (2009) : *Management et sciences cognitives*, « Que sais-je ? » N° 3711, 4e édition, Paris, PUF

11 Voir, par exemple, la Note d'analyse N° 232, de juillet 2011, du Centre d'analyse stratégique : *Que disent les*

recherches sur l'« effet enseignant » ?

12 « Enjeux internationaux pour les professionnels de l'éducation : mieux connaître pour mieux agir », du 16 au

18 mars 2012 à l'ENA

9/13

9

enseignants ? Ce serait éclairant, me semble-t-il. Or, ni la technocratie, ni les partenaires sociaux ne le posent ainsi, illustrant leur complicité. Autre exemple de l'intérêt à observer les pratiques pédagogiques dans différents pays : le récent numéro de la Revue internationale d'éducation de Sèvres¹³, consacré aux rapports entre l'École et les diverses ruralités sur la planète, permet de repérer des innovations variées dont sont porteurs ces territoires et qui, en se banalisant, inspireront peut-être les pratiques pédagogiques de demain dans les villes, y compris en France. N'est-ce pas le rôle du management de proximité d'inviter les communautés pédagogiques à sortir du strictement réglementaire, du convenu sans recul, pour s'ouvrir sur des voies nouvelles et inventer d'autres routines professionnelles ?

MCM : Ce management de proximité que vous évoquez ne passe-t-il pas *in fine* par une plus grande déconcentration du système, avec une politique éducative pilotée en bonne intelligence par les rectorats et les collectivités, adaptée aux caractéristiques locales, et s'appuyant sur des établissements beaucoup plus autonomes ?

AB

En fait, cette question de Marie-Caroline Missir pourrait servir de conclusion à nos échanges, comme je vais le préciser. La réponse que l'on peut lui apporter dépend principalement de l'Histoire de notre pays, de ses modes de gouvernement et de gouvernance, de ses traditions administratives avec leur ossification et leur faible capacité à évoluer rapidement, de leur peu de réactivité. Pour être plus précis, il faudrait tenir compte de la décentralisation politique (avec ses deux actes réalisés et un troisième en préparation), de la décentralisation fonctionnelle (en direction des établissements publics), de la déconcentration (vers des services locaux de l'État : préfetures, rectorats) et des réformes successives de l'État, notamment celles lancées par le gouvernement de Michel Rocard, puis par tous ceux qui lui ont succédé. On assiste à la combinaison de quatre ingrédients qui avancent depuis trente ans avec leur logique propre et, c'est le moins que l'on puisse dire, sans cohérence ni coordination. Faute de pouvoir développer cela ici, je me contenterai d'évoquer d'abord où en est la déconcentration du système éducatif, puis, brièvement, la question de la décentralisation en insistant sur deux urgences actuelles.

Il est important de noter que la déconcentration du système scolaire est déjà considérable, avec ses 30 rectorats, plusieurs dizaines de milliers d'établissements scolaires (certes, plus ou

moins autonomes) et 850 000 enseignants protégés de leur hiérarchie et de leurs collègues par leur autonomie pédagogique individuelle. Curieusement, l'autonomie la plus importante réside donc « au bout de la chaîne », ce qui, en termes d'organisation est assez exceptionnel et pas nécessairement une garantie d'efficacité globale. L'élément récent le plus notable est l'une des conséquences de la « Réorganisation de l'action territoriale de l'État » (Réate), commencée en 2003 pour les préfetures de région, poursuivie pour tous les secteurs de l'État et, seulement en janvier 2012, pour les académies.

Le décret sur la nouvelle gouvernance des académies¹⁴ résume en un seul texte clair et concis l'essentiel des responsabilités assurées jusque là par un recteur pour l'enseignement scolaire. Il n'ajoute que deux éléments, mais essentiels, l'un qui relève plutôt des sciences politiques et l'autre du management public. D'une part, le recteur peut désormais décider de l'organisation fonctionnelle et territoriale de son académie, donc en particulier s'affranchir des limites départementales. De l'autre, il lui est possible de donner des délégations de responsabilités qui ne sont plus statutaires et auxquelles il peut mettre fin à tout moment. Les groupes professionnels organisés ont vainement tenté, jusque là, de restreindre la responsabilité des recteurs, comme ils savent communément le faire par des circulaires. La directrice des 13 Éducation et ruralités, *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, N° 59, avril 2012

14 Toulemonde B. (2012) : De nouveaux modes de gouvernance, *Cahiers français* N° 368, pp 4753, Paris

10/13

10

ressources humaines du ministère s'est opposée à la publication de tels textes, ce qui me semble tout à fait pertinent de sa part. Reste à savoir si le nouveau ministère poursuivra dans cette voie ou s'il retombera dans les travers bureaucratiques du passé en cédant aux divers corporatismes.

Cette nouvelle organisation ne sera pas sans poser de problèmes : la gouvernance académique suppose de disposer d'outils de gouvernance. Or n'existent pour l'instant que ceux hérités d'un passé récent : le projet d'académie, le contrat entre l'académie et le ministère et les contrats Etat/région. Le Conseil académique de l'éducation nationale (CAEN), lourde instance de 72 membres auquel certains pourraient penser, n'est en rien un outil adapté à cela. Le décret sur la gouvernance des académies ne constitue donc qu'une première étape des évolutions engagées. Un dispositif de gouvernance académique reste à construire et plusieurs schémas sont envisageables. Certains furent imaginés, mais non retenus, lors de la préparation de « l'acte II » de la décentralisation. Comme souvent, le *statu quo* a de nombreux défenseurs. Les conséquences de ce nouveau décret ne sont pas encore perceptibles pour la gouvernance des circonscriptions du premier degré, ni pour celle des EPLE. On discerne seulement la logique qui le porte : développer la responsabilité collective des diverses entités avec des rendus de compte au niveau académique permettant des mécanismes de régulation locale. Ce développement de la déconcentration n'aurait pas de sens s'il n'accompagnait pas l'achèvement de « l'acte II » de la décentralisation et surtout la préparation d'un nécessaire « acte III ». Si l'on considère la dépense intérieure d'éducation en France, la part venant de l'État diminue régulièrement depuis des années ; aujourd'hui, elle dépasse de peu 50%. Celle des collectivités territoriales augmente et atteint déjà 25%. Les collectivités territoriales affirment leur fort engagement sur le registre de l'éducation. À travers leurs associations représentatives, elles affichent une volonté non seulement d'assurer leurs obligations légales, mais de faire plus encore, notamment en direction des élèves et des familles (souvent mises à l'écart, comme on peut facilement l'observer).

Je distingue deux points qui me semblent plus urgents que les autres. D'abord les régions, en charges du développement économique local, doivent pouvoir totalement assurer leurs responsabilités sur la formation professionnelle, initiale et continue, sous statuts scolaire et d'apprentissage. Cela suppose, entre autres, que soient explicités par un contrat quadriennal les relations entre la région et le rectorat, contrat qui fera leur place aux branches professionnelles, aux chambres consulaires, à d'autres services de l'État, aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche... Ensuite, toutes les collectivités locales doivent se consacrer à imaginer l'école du futur, incluant l'école numérique et son management¹⁵.

Prenons un exemple. Un projet de nouveau lycée est lancé en 2012 (choix du lieu, du terrain, des filières, de l'architecte, des entreprises, etc.) : il sera ouvert, au mieux, en 2020 et fonctionnera à plein régime en 2030... s'il n'est pas déjà obsolète. Qui réfléchit aux nouveaux lycées et collèges ? Aux écoles du futur ? Aux réseaux ?

Ces évolutions en termes de déconcentration et de décentralisation ont en commun de suggérer un État moins prescripteur (par exemple, je proposerais volontiers de limiter à 10 par an le nombre des circulaires de la DGESCO et d'imposer qu'aucune n'excède 3 pages), mais un État plus régulateur, s'appuyant sur les constats et les recommandations des commissions parlementaires, de la Cour des comptes, du Haut conseil de l'éducation. Sans oublier les rapports des inspections générales dont plusieurs dizaines mis au placard ces dernières années, dans l'indifférence la plus totale, viennent d'être rendus publics par Vincent Peillon... On peut aller encore plus loin. Pour distinguer ce qui relève de la communication d'un ministre et le court terme qui l'obsède (il est à ce poste pour 20 mois en moyenne sous la Ve république et il y a toujours une élection qui se profile), des données qui doivent éclairer le Parlement, le 15 C'est le thème du colloque national de l'AFAE, à Lille, en mars 2013.

11/13

11

Conseil économique, social et environnemental, la société civile (les parents d'élèves et les milieux associatifs notamment), les médias et les professionnels de l'éducation, la création d'une solide instance indépendante d'évaluation nous semblerait très utile, comme le HCE l'a recommandé dans un rapport en 2011.

JPO

Je suis globalement d'accord avec Alain Bouvier sur l'analyse qu'il développe du rôle de l'Etat, de son organisation verticale et de l'organisation territoriale des pouvoirs publics, ainsi que sur les propositions qu'il avance (Ah, cette stricte limitation du nombre et du volume des circulaires !) J'y apporterais cependant deux nuances, d'ailleurs davantage en forme d'interrogations que de certitudes. La première a trait au rôle de l'Etat face à ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la « société civile ». La seconde concerne l'organisation territoriale des pouvoirs publics.

Je ne suis pas personnellement un zélateur de la « société civile » ou de ce qu'on appelle ainsi depuis une quarantaine d'années, et je me méfie des progrès actuels de l'idée de sa légitimité face à l'Etat. Sous ce nom, on désigne généralement l'expression structurée et médiatiquement organisée d'une partie de la société. Ces groupes représentent une diversité d'intérêts économiques et d'aspirations particulières de toutes sortes, professionnelles, sociales et culturelles, autrement dit une multitude d'égoïsmes souvent contradictoires, qui sont évidemment loin d'épuiser la variété des attentes et des besoins du champ social. La « société civile » laisse de côté les minoritaires et les inorganisés, tous les sans-voix, sans domicile, sans-papiers, sans-réseaux, les pauvres, les exclus, les immigrés, les jeunes... et surtout une chose dont on ne parle plus beaucoup depuis que l'on se gargarise de ce nouveau concept : l'intérêt général. Prenons l'exemple des rythmes scolaires au Primaire : l'intérêt général, celui des élèves est évident ; qu'un nouveau ministre le rappelle et la levée de boucliers est immédiate chez tous ceux que l'idée de bien public indiffère ou indispose, mais qui disposent de porte-voix politiques ou médiatiques pour clamer leur opposition. Qu'on me comprenne bien : l'expression des corporations, des acteurs économiques, des « identités » culturelles, sexuelles et autres, et de leurs attentes ou intérêts particuliers n'est pas illégitime. Elle est même très utile à l'action politique en démocratie, en ce sens qu'elle permet d'exprimer et de mesurer un certain rapport de forces entre le Gouvernement qui dirige l'Etat et cette partie de la société qui s'exprime, revendique, proteste et fait pression, et sait souvent très bien le faire ; entre les représentants de l'intérêt général et ceux de certains intérêts particuliers. Mais la « société civile » ne saurait prétendre à la même légitimité que l'Etat au motif qu'elle se fait entendre ou qu'elle représenterait la société dans son ensemble, ce qui est faux. On peut à ce propos s'interroger : l'unification des services et des responsabilités sous l'égide du recteur d'académie, dont Alain Bouvier souligne à juste titre le potentiel d'efficience et de rationalité qu'elle recèle, s'avèrera-t-elle à terme plus ou moins perméable à ce jeu d'influences que le système antérieur, plus jacobin ? Bien audacieux qui pourrait le

prédire !

La seconde réserve touche de deux manières à l'organisation territoriale des pouvoirs publics : d'abord en matière de déconcentration, puis de décentralisation. Commençons par la première. Le décret du 5 janvier 2012 réorganise, on l'a vu, l'organisation académique de l'éducation nationale. Mais il ne touche en rien à celle de l'Etat, définie par un autre décret, celui du 29 avril 2004, qui soustrait dans son article 33 « le contenu et l'organisation de l'action éducatrice », ainsi que « la gestion des personnels et des établissements qui y concourent » à l'autorité des préfets et des préfets de région. L'unité de la représentation du Gouvernement et de l'action de l'Etat, pourtant affirmée dans le même décret, est ainsi plus qu'écornée, puisqu'il s'agit d'y faire déroger rien de moins que le premier budget de l'Etat et près de la moitié de ses agents. Or l'action interministérielle en matière éducative est devenue

12/13

12
une réalité et ne cesse de prendre de l'ampleur. Comment soutenir aujourd'hui une telle exception ? La deuxième difficulté réside dans le saupoudrage effectué en 1983 par les lois de décentralisation. On a choisi à l'époque de « servir » tout le monde afin de désarmer les oppositions ; les écoles primaires sont restées dans le giron des communes, les collèges ont été confiés aux départements, les lycées aux régions et les universités sont restées à la charge de l'Etat. Maintenant qu'il s'agirait de trouver un chef de file, des responsabilités communes, une compétence d'ensemble, à tout le moins pour l'école obligatoire en rapprochant école et collège, l'absurdité de ces décisions saute aux yeux. On a constitué là un blocage supplémentaire, dans un système qui n'en manquait déjà pas. Chacun a tendance aujourd'hui à se crispier sur ses prérogatives, fait valoir son expérience et les investissements consentis, et refusera demain de lâcher son morceau ! Ainsi, lorsqu'à l'occasion des Primaires citoyennes un candidat a proposé de fusionner école et collège, la première à protester a été l'Association des maires de France (AMF) : ledit candidat étant président d'un conseil général, il fut immédiatement soupçonné de vouloir réaliser une OPA sur l'école primaire...

Conclusion par Marie-Caroline Missir

Les dix années qui viennent de s'écouler ont profondément modifié l'éducation nationale. Celle-ci a connu des bouleversements majeurs : en premier lieu, des politiques éducatives guidées par l'impératif de la performance. L'histoire commence en 2002 avec la Lof (loi organique relative aux lois de finances), et s'achève dix ans plus tard après cinq ans de révision générale des politiques publiques et près de 80 000 suppressions de postes. La logique gestionnaire et budgétaire a fini par primer sur l'acte éducatif, jusqu'à jeter le soupçon sur le moindre projet porté par la majorité en place. L'objectif louable de performance du système scolaire, conjuguant réussite des élèves et maîtrise des finances publiques, a été totalement occulté. Second bouleversement : la décentralisation. Comme le rappellent Alain Bouvier et Jean-Pierre Obin, l'acte II de la décentralisation et le transfert d'une partie des personnels aux collectivités territoriales a accéléré l'investissement éducatif des collectivités. Si certains points de blocages demeurent, comme le soulignent les auteurs, le mouvement est bel et bien lancé, et l'avenir de l'Education nationale dépend autant des exécutifs locaux que de la rue de Grenelle.

La donne a donc changé, et ce double mouvement impacte tous les étages de la pyramide. Les cadres subissent la pression du chiffre et du « reporting », et l'établissement scolaire, en bout de chaîne est tiraillé entre ses deux têtes : l'Etat et la collectivité de rattachement. Les relations entre les acteurs s'en trouvent donc ébranlées. C'est dans ce contexte que se joue la question managériale. Des enseignants en défiance, face à des chefs d'établissement, des inspecteurs d'académie et des recteurs sous pression, soumis à des logiques parfois contradictoires. Il n'est pas de terrain plus ingrat pour un « manager ».

Comme souvent, un détour par l'étymologie jette une lumière utile sur le débat. Rappelons simplement que le sens premier du mot renvoie au vieux français « mesnage ». Il s'agit aussi bien de ménager les autres, que de tenir son « ménage ». Pas de management efficace sans souci de la relation à l'autre et de sa finalité. Appliqué à l'univers de l'école, on comprend alors que loin de s'y opposer, le management trouve tout son sens dans l'acte éducatif, puisqu'il s'agit bien, in fine, de la réussite de cet autre qu'est l'élève, à travers le « face à face

pédagogique ». Le management par le « sens » évoqué par Alain Bouvier trouve ainsi son ultime réalisation dans l'acte pédagogique vanté par Jean-Pierre Obin. Le management ne peut être une finalité, sans quoi il se confond avec la seule gestion sans affect. C'est bien la dérive que nous venons de connaître. C'est un levier, un souci d'être à l'autre dans une relation transcendée par un objectif commun. Loin d'opposer pédagogie et ménagement, l'école leur donne du sens.

13/13